

## Europol, quoi de neuf? Une approche critique de la décision Europol<sup>1</sup>

Par Alexandra De Moor<sup>2</sup> et Gert Vermeulen<sup>3</sup>

**Résumé:** Longtemps attendue, la décision Europol (2009) remplace la convention Europol (1995) et transforme l'Office de police européen, qui était une organisation intergouvernementale, en une agence de l'Union Européenne (UE). Cette contribution fait une analyse critique des innovations que cette décision apporte (« quoi de neuf? »), ainsi que des choix opérés. Ceux-ci seront examinés selon six angles d'approche: la base juridique d'Europol, son objectif, la compétence qui lui est dévolue, les fonctions qui lui sont assignées, son gouvernance et son contrôle. Ils seront évalués selon le triple critère de la nécessité, de la consistance et de la proportionnalité. Nous verrons aussi ce qui, au terme des négociations, n'a pas été retenu dans la décision. Cet article a pour ambition de donner une description nuancée de la décision Europol, qui, bien que moins originale qu'il n'y paraît, laisse néanmoins augurer d'un avenir nouveau pour l'Office de police européen.

**Mots clés:** Union européenne – troisième pilier – Office de police européen – décision Europol – Approche critique

### Introduction

C'est, lors de sa réunion du 6 avril 2009, et ceci sans débat, que le Conseil « Justice et Affaires Intérieures » (Conseil JAI) a enfin, pris la décision d'instituer l'Office de police européen (Europol) (JO L 121 du 15.5.2009). Dans un même élan, un nouveau directeur fut nommé à la tête d'Europol. Mi-avril 2009, l'anglais WAINWRIGHT succéda à l'allemand Ratzel (EUROPOL, 2009). La Commission avait déposé, en décembre 2006, une proposition visant à remplacer la convention Europol (JO C 316 du 27.11.1995) par une décision du Conseil (COM (2006) 817 du 20.12.2006; SEC (2006) 1382 du 20.12.2006). Son approbation formelle était inscrite dans le programme de la présidence française du Conseil. Elle fut finalement reportée au début de l'année 2009 (Conseil JAI du 24.10.2008), suite à une réserve émise par la République tchèque qui devait présider l'Union le premier semestre de l'année 2009. La décision Europol transforme Europol, qui était une organisation intergouvernementale, en une agence de l'Union Européenne (UE) (GENSON & BUYSENS, 2009). Cette décision n'est cependant pas une simple transposition de la convention Europol et des trois protocoles qui ont modifié cette dernière; elle contient aussi des éléments nouveaux.

Cette contribution a pour objet de présenter les nouveautés apportées par la décision Europol (« quoi de neuf? »). Nous analyserons Europol sous six angles d'approche différents: la base juridique d'Europol, son objectif, sa compétence, les fonctions qui lui sont assignées,

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Hélène DEJEMEPPE de son aide linguistique.

<sup>2</sup> Alexandra DE MOOR est Assistante de droit pénal au Département de droit pénal et de criminologie à l'Université de Gand (Belgique). Elle fait partie de l'*Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)*. [Alexandra.DeMoor@UGent.be](mailto:Alexandra.DeMoor@UGent.be).

<sup>3</sup> Gert VERMEULEN est Professeur de droit pénal, Président du Département de droit pénal et de criminologie à l'Université de Gand (Belgique) et Directeur de l'*Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)*. [Gert.Vermeulen@UGent.be](mailto:Gert.Vermeulen@UGent.be).

son gouvernance et son contrôle. Après une analyse juridique détaillée des sources primaires (convention Europol, protocoles, proposition de la Commission, décision Europol dans différentes propositions de texte, textes fondamentaux de l'Union européenne,...) nous ferons un relevé des innovations que contient la décision Europol. Les projets non retenus feront aussi partie de notre analyse. Faire une enquête sur les occasions manquées relève en effet de notre exercice. Toutes les nouveautés qui seront épinglées constituent des choix qui contribuent au développement d'Europol. L'inventaire sera, par conséquent, évalué de manière critique. Quand, cependant, peut-on juger qu'un choix est un "bon choix"? Ceci est certainement le cas lorsque ce choix est justifié par sa nécessité, sa consistance ou sa proportionnalité. Nous entendons par critère de *nécessité*, le fait que le choix apporte au moins une plus-value ou qu'il répond à un besoin. Par *consistance* on signifie que le choix ne contient pas de contradiction, qu'il est cohérent (par rapport à Europol, tout en étant en accord avec le troisième – voire même le premier – pilier). Le critère de *proportionnalité* renvoie à l'appréciation de l'équilibre au regard du maintien efficace de l'ordre et d'une protection juridique correcte. Cette méthode de travail permettra de se prononcer de manière nuancée et argumentée sur la nouvelle décision Europol et sur le chemin qu'Europol devra, partant, emprunter.

## 1. La base juridique

Le traité de Maastricht du 7 février 1992 (JO C 191 du 29.10.1992) prévoyait déjà la création d'un Office de police européen. Ce dernier fut créé en 1995 par une convention conclue entre les États membres (Convention Europol) (DARNANVILLE, 1999; DEHOUSSE & ZGAJEWSKI, 1997; GREWE, 2001). Europol était la première organisation établie en application des dispositions du traité sur l'Union européenne (TUE). Depuis lors, une décision du Conseil, un instrument introduit par le traité d'Amsterdam (JO C 325 du 24.12.2002), a doté d'une base juridique les nouveaux organes de l'Union chargés des questions de la sécurité tels qu'Eurojust (JO L 63 du 6.3.2002) et le CEPOL (le Collège européen de police) (JO L 256 du 1.10.2005).

Par rapport à une convention, une décision du Conseil a en effet pour avantage d'être relativement facile à adapter à l'évolution des circonstances car elle ne nécessite pas de ratification (BERTHELET, 2003, p. 113). Alors que toute modification d'une convention requiert normalement la ratification par la totalité des États membres, après l'approbation des parlements nationaux, celles apportées à une décision peuvent être arrêtées directement par le Conseil (à l'unanimité), après la seule consultation du Parlement européen. En revanche, les parlements nationaux sont placés devant un fait accompli (PEERS, 2007). Tout au plus, les États membres doivent s'assurer que leur droit interne est conforme à la décision, au moment où elle devient applicable.

C'est un aspect particulièrement déterminant pour une organisation telle qu'Europol, l'expérience ayant montré que sa base juridique nécessite des adaptations régulières. Jusqu'alors, les modifications de la convention Europol avaient été opérées par trois protocoles : le protocole de 2000 (JO C 358 du 13.12.2000), celui de 2002 (JO C 312 du 16.12.2002) et un dernier de 2003 (JO C 2 du 6.1.2004). Elles ne sont finalement entrées en vigueur qu'au début de l'année 2007, après de longues procédures de ratification. A ce moment là, le Conseil négociait déjà une proposition de la Commission, ayant pour objet de changer la convention Europol en décision Europol.

Le débat autour du fondement juridique d'Europol n'est pas nouveau. Dès 2001, le Conseil s'était penché sur la possibilité de remplacer la convention Europol par une décision du

Conseil. Il avait alors été décidé de régler la question au sein de la Convention européenne et de la Conférence intergouvernementale (CIG) chargée d'élaborer le traité constitutionnel. Dans son rapport final, le Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice » de la Convention européenne avait déjà attiré l'attention sur le fait que les instruments juridiques du troisième pilier devaient rapidement être réformés et que les conventions adoptées par le Conseil devaient être modifiées par des règlements ou des directives. Ceci apporterait une solution aux problèmes urgents qui rendaient le développement du cadre juridique d'Europol si compliqué (CONV 426/02 du 2.12.2002). Le traité constitutionnel du 29 octobre 2004 (JO C 310 du 16.12.2004) modifia les instruments juridiques de l'Union dans ce sens (Art. I-33) et parla, d'une « loi européenne » en ce qui concerne Europol (Art. III-276). Le programme de La Haye de novembre 2004 (JO C 53 du 3.3.2005) chargea le Conseil d'adopter cette « loi Europol », aussi rapidement que possible après l'entrée en vigueur du traité constitutionnel et, au plus tard le 1 janvier 2008. Le traité constitutionnel n'est cependant jamais entré en vigueur. La présidence autrichienne du Conseil (premier semestre 2006) refixa l'examen de l'avenir d'Europol sur l'agenda politique et organisa une grande procédure de consultation (GENSON & ZANDERS, 2007). Une première discussion au Conseil JAI informel de janvier 2006 a été suivie d'une « Conférence de haut niveau » sur l'avenir d'Europol en février, puis les travaux se sont poursuivis dans le cadre de plusieurs réunions d'un groupe des « Amis de la présidence », dans lequel quasi tous les États membres étaient représentés. Les conclusions ont été synthétisées dans un document d'orientation (CEU 9184/1/06 du 19.5.2006), exposant des propositions pour améliorer le fonctionnement d'Europol. Nombre de ces propositions requéraient une modification de la base juridique d'Europol. Ainsi, le Conseil JAI du 1 et 2 juin 2006 mentionna-t-il dans ses conclusions sur l'avenir d'Europol (CEU 9670/2/06 REV 2 du 6.6.2006) qu' « il conviendrait que les organes compétents du Conseil entreprennent des travaux afin d'étudier l'éventualité et les modalités d'un remplacement éventuel, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ou dans les plus brefs délais après cette date, de la Convention Europol par une décision du Conseil arrêtée au titre de l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne, si possible sur la base d'une initiative ou d'une proposition concrète » (Quatrième conclusion). La Commission a, dans cet esprit, pris l'initiative de présenter une proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (proposition de la Commission).

Une simple décision peut-elle sans plus remplacer une convention ? Après une analyse juridique approfondie, les Services de la Commission avaient exposé les principales raisons pour lesquelles ils estimaient possible de remplacer la Convention Europol par une décision du Conseil sans passer par un protocole abrogeant la convention (SEC (2006) 851 du 21.6.2006). Après plusieurs discussions au sein des structures du Conseil, il apparut que le point de vue de la Commission était partagé par la majorité des États membres comme par le Service juridique du Conseil. Il en était, naguère, différemment. Dans ses opinions de 2001 (CEU 13875/01 du 13.11.2001) et de 2002 (CEU 11283/02 du 17.7.2002), le Service juridique du Conseil exposait encore qu'un protocole d'abrogation était nécessaire. Au bout du compte, c'est l'argument de la liberté du législateur européen qui a prévalu. Il tient ce pouvoir de la législation primaire (TUE), sa liberté de décision ne pouvant être limitée par une législation secondaire, en particulier la convention Europol, même si cette dernière ne prévoyait pas qu'elle puisse être modifiée ni, *a fortiori*, être abrogée par une décision du Conseil (art. 43 juncto 45 convention Europol). Cette question fut tranchée entre-temps par une décision de la Cour de justice des communautés européennes dans l'Affaire *Advocaten van de Wereld* (*Avocats du Monde*) (Affaire C-303/05, JO C 140 de 23.6.2007), en réponse à une question préjudicielle posée par la Cour constitutionnelle belge relative à la validité de la décision-cadre comme instrument juridique suite à la décision-cadre de 2003 relative au

mandat d'arrêt européen (GEYER , 2008). La Cour s'aligna sur la Commission en ce qui concerne les sources juridiques du troisième pilier et la liberté reconnue au législateur européen.

Maintenant qu'Europol revêt la même forme juridique qu'Eurojust et le CEPOL, le troisième pilier a gagné en consistance. Il en est de même pour le premier pilier. C'est ainsi que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) avait déjà, comme base juridique, un règlement, ce qui équivaut pour le premier pilier à une décision (JO L 349 du 25.11.2004).

## **2. L'objectif**

Europol a pour objectif de soutenir et de renforcer l'action des autorités compétentes des États membres (polices, douanes, services de l'immigration) et leur coopération mutuelle dans la prévention de la criminalité organisée, le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité affectant au moins deux États membres et dans la lutte contre ses phénomènes (Art. 3 décision Europol). Pour la première fois, la décision Europol distingue clairement l'objectif et la compétence d'Europol. Ceci apporte, en comparaison avec l'Article 2 de la convention Europol, une clarté indéniable. En outre, l'objectif et le domaine de compétence sont définis l'un par rapport à l'autre, ce qui n'était pas encore le cas dans la proposition de la Commission. L'objectif assigné à Europol était un objectif plus large au regard des activités criminelles que celles pour lesquelles Europol avait reçu la compétence, ceci ayant pour conséquence tant pour Europol que pour les États membres qu'Europol aurait dû (aussi), de cette manière, faciliter la coopération entre les différents États membres en dehors de son propre domaine de compétence (ACC, 2007, p. 3-4).

## **3. La compétence**

Le domaine d'intervention de l'Office européen de police avait toujours été balisé par trois critères cumulatifs (Art. 2 convention Europol). Conformément à la convention, Europol était compétent pour certaines formes graves de criminalité internationale (1), lorsqu'il existait des indices concrets ou des soupçons révélant l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle (2) et que deux États membres ou plus étaient affectés d'une manière telle que, au regard de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions en cause, une action commune des États membres s'imposait (3). La décision Europol élargit la compétence d'Europol (Art. 4 décision Europol). Dorénavant, la criminalité organisée et le terrorisme sont considérés comme des formes graves de criminalité. La condition relative aux « indices concrets ou soupçons révélant l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle » a été abandonnée pour mettre Europol en œuvre. Tant les autorités compétentes des États membres qu'Europol même ont dénoncé le caractère paralysant de cette condition. Europol pourra ainsi apporter plus aisément son aide aux États membres dans les enquêtes pénales transfrontalières pour lesquelles l'implication de la criminalité organisée n'est pas démontrée dès le départ.

Le glissement de la notion de « criminalité organisée » à celle de « formes graves de criminalité » était depuis longtemps en gestation (DORN, 2009). L'initiative danoise de 2002 proposait déjà de renoncer à la condition de structure criminelle ou d'organisation criminelle (CEU 10810/02 du 10.7.2002). L'autorité de contrôle commune (ACC) (*infra*) d'Europol

acceptait à l'époque que cette condition soit abandonnée dans la pratique: « It prevents that Europol is not competent in serious criminal cases that fulfil all the elements of serious international crime but lacks a criminal structure. The serial rapist who victimises persons in different Member States but is not part of a criminal structure should be subject of the involvement of Europol in the joint efforts to stop him » (ACC, 2002, p. 4). Le troisième protocole (« danois ») de 2003 ne fut, en définitive, pas tellement innovateur. On ajouta toutefois aux « indices concrets » la notion de « soupçons » (FLOCH, 2003). La Commission a, dans sa proposition, franchi un pas de plus, suivie par le Conseil, plus réticent cependant. La présidence allemande (premier semestre de l'année 2007) avait d'ailleurs proposé de modifier le chapitre premier de la décision Europol en apportant à la qualification des « formes graves de criminalité », la précision suivante: « *when there are serious grounds to believe that these offences may be related to organised criminal activities (...)* » (CEU 7539/07 van 19.3.2007). Dorénavant, la compétence d'Europol pour « les formes graves de criminalité », s'aligne sur celle d'Eurojust qui peut intervenir pour les cas de « criminalité grave, notamment lorsqu'elle est organisée » (Art. 3, alinéa 1 décision Eurojust) (VAN RAVENSTEIN, 2009, p. 163). Ceci augmente, et c'est heureux, la consistance du troisième pilier.

Outre la criminalité organisée et le terrorisme, toutes les autres formes graves de criminalité, pour lesquelles Europol était déjà compétent, sont reprises dans l'annexe de la décision Europol. Cette liste ne change pas par rapport à l'ancienne (Art. 2 convention Europol *juncto* annexe). Il reste un mystère : pourquoi l'infraction de « participation à une organisation criminelle » n'a-t-elle pas été reprise dans la décision Europol, alors qu'elle figurait dans la proposition de la Commission et qu'Eurojust est compétent pour cette forme de criminalité ? Ceci est d'autant plus étonnant que la « participation à une organisation criminelle » est un des trente deux faits punissables repris dans la liste de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, qui sert de base à la proposition de la Commission. Europol sera donc bel et bien compétent pour la « criminalité organisée » (au sens criminologique), mais ne le sera pas pour l'infraction de « participation à une organisation criminelle » (au sens pénal). Plus critiquable encore: la décision Europol – pas plus d'ailleurs que la convention Europol – ne définit ce qu'elle entend par « formes graves de criminalité ». Elle laisse donc aux autorités nationales compétentes le soin de préciser ce contenu conformément à leur législation interne. Le mandat accordé à Europol fera donc l'objet d'interprétations différentes. On suggère de recourir, pour délimiter la compétence d'Europol – et d'autres organes et bureaux qui s'occupent de la sécurité dans l'Union – à des définitions uniformes qualifiées d' « infractions essentielles de l'UE », qui seront également digne d'Europol (VERMEULEN, 2002; DE MOOR & VERMEULEN, 2010).

## **4. Les fonctions**

La décision Europol met l'accent sur les fonctions clé d'Europol: les fonctions d'information (*infra*, 4.1). Les fonctions d'Europol en tant qu'organisme semi-opérationnel n'ont pratiquement pas subi de changement (*infra*, 4.2). Par contre, ce qui est réellement nouveau c'est la reconnaissance d'Europol comme centre d'expertise en matière de criminalité internationale organisée dans l'UE (*infra*, 4.3).

### **4.1. Les fonctions d'information**

#### **4.1.1. Centre de coordination de l'échange de l'information**

Europol permet l'échange d'informations criminelles entre les États membres de l'Union. Pour cela Europol n'est lié dans chaque État membre qu'à une seule unité nationale, qui en principe est l'unique organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents<sup>4</sup>. Chaque unité nationale envoie auprès d'Europol au moins un officier de liaison. La décision Europol n'a pas modifié le rôle des unités nationales et des officiers de liaison. L'information qui relève de la compétence d'Europol, peut être échangée par le canal des officiers de liaison Europol. Il faut malheureusement constater que la majorité des informations sont échangées que de manière bilatérale, sans informer Europol. Dans ce contexte, près de 80% des échanges échapperaient à Europol, et ce, en dépit de ses compétences (HOUSE OF LORDS, 2008, p. 20). Si Europol n'est pas alimenté par les États membres il ne pourra jamais exercer pleinement ses fonctions d'information. La décision Europol permet néanmoins que les échanges bilatéraux portent sur des infractions ne relevant pas de la compétence d'Europol (Art. 9, alinéa 3 décision Europol). Ceci confirme une pratique déjà existante. Par contre, il ne faut pas omettre que les facilités techniques d'Europol sont utilisées pour réaliser ces échanges et que des fonctionnaires Europol peuvent même y être associées (ACC, 2007, p. 10-11). Bien que ceci peut paraître logique d'un point de vue répressif général, il reste à établir si la facilitation de ces échanges doit être considérée comme une mission dévolue à Europol.

#### **4.1.2. Centre de collecte, d'analyse et de gestion d'information**

Europol est aussi actif comme centre de collecte, d'analyse et de gestion d'information. La décision Europol n'a retenu que deux des trois éléments du système informatisé de recueils d'informations Europol: le système d'information (SI) et les fichiers de travail à des fins d'analyse. Le « système » d'indexation s'est mué en une « fonction » d'indexation. Europol peut également créer et gérer d'autres systèmes traitant des données à caractère personnel. Deux autres nouveautés figurent dans les fonctions d'Europol : il devra soutenir les États membres lors de manifestations internationales importantes et les aider pour collecter et analyser d' informations provenant de l'internet.

Le SI est utilisé uniquement pour stocker, modifier et consulter les données nécessaires à l'accomplissement des fonctions d'Europol (Art. 12 décision Europol). Le SI a un contenu limité et défini et permet de repérer rapidement les informations qui existent dans les États membres et auprès d'Europol (DE HERT, 1996). Le SI contient tout un ensemble de données relatives à des personnes soupçonnées d'avoir commis ou qui ont été condamnées pour une infraction selon le droit national d'un État membre, ou d'avoir participé à une infraction relevant de la compétence d'Europol. Le système contient également des données concernant des personnes suspectées de planifier des infractions criminelles relevant de la compétence d'Europol. La décision Europol n'exclut plus le traitement de données portant sur des infractions connexes pour lesquels Europol est compétent. Ceci est nouveau et ne trouve de justification ni dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, ni dans le rapport des « Amis de la présidence ». Étant donné la définition des infractions connexes énoncée à l'Article 4, alinéa 3, de la décision Europol et, étant donné que figurent parmi celles-ci toutes les infractions primaires dans le domaine du blanchiment d'argent, on se demande à quel moment l'on pourra considérer qu'une infraction est une infraction connexe.

Une modification significative apportée par la décision Europol est la suppression de la restriction de l'accès direct des données relatives à des personnes dont il est seulement

---

<sup>4</sup> Toutefois, depuis le troisième protocole (« danois ») de 2003, les États membres peuvent autoriser les contacts directs entre leurs autorités compétentes désignées et Europol, sous réserve des conditions fixées par l'État membre en question, notamment l'intervention préalable de l'unité nationale (Art. 9, alinéa 2 décision Europol).

présupposé qu'elles commettront des infractions. L'obligation de démontrer une nécessité dans le cadre d'une enquête déterminée pour obtenir l'accès à l'ensemble des données par l'intermédiaire des officiers de liaison (Art. 7, alinéa 1, 2 convention Europol) a été jugé trop contraignante pour pouvoir être mise en pratique sans compromettre l'efficacité du travail. Par conséquent, le SI peut être consulté directement par les unités nationales (Art. 13 décision Europol). Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (*infra*) considère que cette modification n'est pas fondée et plaide, au contraire, en faveur de plus de garanties à l'égard de l'accès aux données relatives à des personnes qui n'ont pas (encore) commis d'infraction (CEPD, 2007, nrs. 24-25). L'ACC conseille aussi de maintenir cette restriction (ACC, 2007, p. 14). Cette suppression a pourtant été reprise dans le rapport des « Amis de la présidence » (recommandation n° 27). Selon ce rapport, le fait que les unités nationales ne bénéficient pas des mêmes privilèges d'accès à la totalité des données contenues dans le SI que les fonctionnaires Europol était considéré comme problématique. L'ACC soutient par contre que le souci d'autoriser un accès identique n'est pas d'une importance cruciale. En revanche, il estime que l'accès doit être limité lorsque la nature de certaines données l'exige. Ceci vaut en particulier pour les soupçons portant sur le comportement futur de personnes.

Même si le SI a été conçu comme « colonne vertébrale » d'Europol, sa mise en place a pris un retard considérable, en dépit d'investissements informatiques très lourds (FLOCH, 2003). La version finale n'est devenue opérationnelle qu'en octobre 2005 (EUROPOL, 2005). Lors de la troisième manche de l'évaluation mutuelle de l'échange d'informations et de renseignements entre Europol et les États membres ainsi qu'entre États membres, le Groupe de travail multidisciplinaire sur la criminalité organisée (GMD), qui fait partie du Comité des Représentants Permanents (COREPER), s'exprima en ces termes : « *Although Europol started automatic extraction of data from Member States' national services for the launch of the EIS system, very few Member States are completely ready to operate the system. There are different reasons accounting for this situation. In some Member States the information to be transmitted is not yet defined. Some other Member States can only insert live information in the information system with the prior authorization of judges. Due to these different levels of preparedness, it will still take time before a fully integrated Europol system is available for the benefit of all police agencies in Europe* » (CEU 13321/2/07 du 19.11.2007). Ici encore, remarquons la lourde responsabilité des États membres dans l'alimentation gravement déficiente d'Europol.

Les fichiers gérés dans le SI ne sont pas les seuls à améliorer l'efficacité de la coopération policière entre les États membres. Ils sont complétés par une seconde catégorie de fichiers dénommés, fichier de travail à des fins d'analyse et opérationnels depuis plus longtemps. Les fichiers d'analyse sont susceptibles de contenir des données encore plus nombreuses, plus précises que ce qui existe pour le SI. Surtout, ils sont élaborés dans le cadre d'un projet d'analyse destiné à étudier un phénomène ou un groupe criminel particulier. Les données contenues dans les fichiers de travail ont fait l'objet d'un assemblage, d'un traitement ou d'une utilisation, dans le but d'appuyer une enquête criminelle. La décision Europol a créé une fonction d'indexation des données stockées dans les fichiers de travail (Art. 15). L'accès à la fonction d'indexation est défini de telle sorte qu'il permette de déterminer si une information est stockée ou non dans un fichier de travail. Le fait d'instaurer une « fonction » d'indexation au lieu du « système » d'index donne lieu à une discussion en vue d'établir si la fonction d'indexation doit être considérée comme un fichier automatisé tel que visé à l'Article 18 de la décision Europol consacré au contrôle des demandes de données, puisque cette fonction n'est pas mentionnée explicitement dans les dispositions relatives au contrôle des recherches (ACC, 2007, p. 16). Ce qui est également nouveau c'est l'accès étendu à cette

fonction. Outre le directeur, les directeurs adjoints, les membres du personnel d'Europol dûment habilités et les officiers de liaison, les membres dûment habilités des unités nationales ont dorénavant un droit d'accès à la fonction d'indexation. Est-ce qu'il s'agit d'une véritable nécessité? Le motif est plutôt la nécessité pratique de décharger les officiers de liaison.

Naguère, déjà, on avait suggéré de placer de nouvelles bases de données informatiques dans la gestion d'Europol (par exemple, le Plan d'action de Vienne de 1998 (JO C 19 du 23.1.1999)), sans qu'il existait cependant une base juridique pour le faire. La décision Europol offre à Europol la possibilité de créer et gérer de nouveaux systèmes traitant des données à caractère personnel (Art. 10, alinéa 2 et 3 décision Europol). Cette innovation devrait permettre à Europol de réagir de manière efficace aux évolutions nouvelles et aux exigences des activités répressives. L'ACC admet qu'une certaine flexibilité s'impose mais que celle-ci doit respecter strictement les normes élevées en matière de protection de données ainsi que le principe de proportionnalité. La proposition de la Commission manquait à cet égard à l'un des principes cardinaux en matière de protection des données, à savoir la définition de la finalité du traitement des données. La décision Europol a remédié à ce déficit en exigeant que la finalité soit spécifiée par le conseil d'administration. Quels pourraient être les raisons qui justifient la création de nouveaux systèmes d'information? On songe d'abord aux groupes terroristes ou à la pédopornographie. Dans le SI, en effet, ne figure aucun système portant sur des codes de conduite (*handling codes*) ou sur une restriction d'accès à certaines données sensibles. On pourra ainsi, heureusement, créer une banque de données spécifique sur les activités terroristes. Quant à la pédopornographie, on avait jadis déjà pensé à développer des systèmes d'information. Ainsi, à la suite d'une étude de faisabilité réalisée en 2001 (*European data collection on sexual offences against minors*) (VERMEULEN, DHONT & DORMAELS), le Programme de travail Europol pour 2002 (CEU 8141/01 du 24.04.2001) avait-il envisagé de créer une banque de données relative à la pseudo-identité de fonctionnaires qui surveillent internet et une autre pour les images pornographiques d'enfants. Le fondement juridique qui manquait à l'époque à Europol existe à présent dans la décision.

Une autre nouveauté dans la liste des fonctions d'Europol est la possibilité qui lui est donnée de fournir aux États membres des renseignements et une aide à l'analyse lorsqu'ont lieu des manifestations internationales importantes (Art. 5, alinéa 1, e) décision Europol). Cette tâche qui, à première vue, paraît être une tâche d'information, ne masque-t-elle pas une mission d'ordre public qui n'entre pas dans l'objectif (*supra*, 2) d'Europol? La proposition de la Commission avait l'avantage d'être claire, puisqu'elle précisait qu'il devait s'agir d'événements qui pourraient avoir des conséquences sur le maintien de l'ordre public. La recommandation n° 5 des « Amis de la présidence » allait dans le même sens. On considérait comme une lacune que les États membres ne puissent pas bénéficier d'évaluations de la menace à l'occasion de grandes manifestations sportives internationales telles que les Jeux olympiques ou les championnats de football. Statewatch a critiqué l'extension à une fonction de maintien de l'ordre public et invoquait aussi le danger de créer de nouveaux systèmes d'information (*supra*) en ces termes: « *So it would be open to Europol, for instance, to create a database of supposed violent demonstrators, in order to exercise its public order tasks* » (PEERS, 2007, p. 5). Tout cela fait sérieusement penser à l'élargissement de la coopération policière opérée au milieu des années 1970 entre les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) (Coopération « Trevi ») (CHEVALIER-GOVERS, 1999, p. 142-146). Le groupe de travail Trevi II chargé des questions en rapport avec la formation de la police et la technologie, s'occupa ainsi, après le drame du Heysel en 1985, de l'échange de l'information dans le cadre du maintien de l'ordre généré par le hooliganisme ou d'autres démonstrations de ce genre (BUNYAN, 1993; ANDERSON et al., 1995, p. 53-56). La décision



Europol reste muette sur la question du maintien de l'ordre public, mais la nouvelle fonction reconnue à Europol n'exclut pas qu'il puisse soutenir l'intervention des polices nationales par l'information et l'analyse pendant les débordements observés lors de grands événements internationaux, d'où le danger d'une confusion potentielle entre le souci de faire respecter le droit et celui du maintien de l'ordre public, deux tâches distinctes de la fonction de police (BOWLING & FOSTER, 2002). Le principe de spécialité, selon lequel une compétence est attribuée en vue de remplir une finalité déterminée, empêche de recourir à des moyens qui relèvent du droit pénal pour garantir le maintien de l'ordre public. On constaterait toutefois en pratique un concours entre la violation de l'ordre public et celle de l'ordre juridique. Il n'y aurait que peu de situations dans lesquelles l'ordre public serait troublé sans qu'il ne soit commis par la même occasion des infractions pénales (BEZUYEN, MULLER & KOENDERS, 1999). Pour autant qu'il s'agisse de comportements attentatoires à l'ordre public et de formes de criminalité pour lesquelles Europol est compétent, il ne semble pas y avoir de problème. La question de savoir à quel moment cette concomitance doit être établie est cependant cruciale. Il est important de garantir que les activités d'Europol, qu'il s'agisse d'informations fournies aux États membres ou qu'il apporte une aide dans l'analyse, restent dans sa compétence et respectent les règles relatives à la protection des données personnelles. Ce ne serait pas mauvais d'explicitier ceci. Ce qu'on entend par une « aide à l'analyse » est, en outre, susceptible d'interprétation. Cela n'exclut pas qu'Europol « prête » ses analystes aux États membres pour leur apporter un soutien opérationnel. Ceci est tout à fait possible pour autant que cela reste conforme à l'objectif et à la compétence d'Europol.

Une autre innovation dans les fonctions d'information est le soutien à apporter aux États membres dans la collecte et l'analyse d'informations provenant d'internet, pour les aider à détecter les actes délictueux facilités ou commis par le biais d'internet (Art. 5, alinéa 2 décision Europol). Contrairement à la formulation retenue dans la proposition de la Commission, ce sont les États membres et non Europol qui assurent la coordination. Le contrôle d'internet par Europol dans la lutte contre le terrorisme ou la pédopornographie n'était pas conforme à la philosophie de soutien du Conseil.

#### **4.1.3. Les provisions correspondantes**

##### *a) Les délais de conservation*

La nécessité de continuer à conserver les données contenues dans les fichiers d'Europol doit être examinée dans un délai qui a été prolongé à trois ans (Art. 20, alinéa 1 décision Europol), ce délai étant d'un an dans la convention Europol (Art. 21, alinéa 3 décision Europol). C'est une façon de réduire les tâches administratives des analystes qui travaillent sur ces fichiers. En réduisant les tâches administratives des analystes, on leur permet de se concentrer sur leur mission principale, qui consiste à fournir des services d'analyse criminelle. Le nouveau délai de trois ans correspond en outre à la période prévue pour prendre la décision de maintenir ou non un fichier de travail à des fins d'analyse (Art. 16, alinéa 3 décision Europol), ce qui atteste la consistance. L'envers de la médaille est évidemment le risque que l'on conserve des fichiers plus longtemps que ne requiert leur analyse, ce qui exige qu'un système d'examen adéquat – c'est-à-dire régulier – soit mis en place.

##### *b) Le cadre général de la protection des données*

La Commission avait pour ambition d'aligner le traitement des données à caractère personnel dans la décision Europol (*lex specialis*) sur la décision-cadre du Conseil relative au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (*lex generalis*) (Art. 26 proposition de la Commission). En définitive, l'Article

27 de la décision Europol ne réfère qu'à la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 et à la recommandation du Comité des ministres du 17 septembre 1987 comme cadre général de la protection des données. Seulement considérant (12) de la décision Europol évoque encore la décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Celle-ci ne serait applicable qu'au transfert de données à caractère personnel par les États membres à Europol, et n'aurait pas d'influence sur les dispositions relatives à la protection des données de la décision Europol. N'a-t-on pas ainsi perdu une chance de contribuer à une politique générale de l'Union dans le domaine du respect de la vie privée et de la protection des données ? Peut-être, mais ce n'est pas imputable à la décision Europol elle-même. La Chambre des Lords explique cela en ces termes: « *We express our regret, not for the first time, that the negotiations for a Dataprotection Framework Decision, which could and should resulted in an instrument setting a high general standard of protection for third pillar data exchanges, have instead produced an anodyne and toothless document which the Europol Decision does not trouble to apply to Europol's work* » (HOUSE OF LORDS, 2008, p. 60). Le renvoi fait dans l'Article 26 de la proposition de la Commission était déjà, en soi, remarquable dans la mesure où, selon la proposition de la Commission concernant la décision-cadre relative à la protection des données personnelles (COM (2005) 475 4.10.2005), les dispositions spécifiques relatives à la protection des données contenues dans les instruments juridiques concernant cette matière ne concernaient pas Europol (considérant (20)). L'Article 3 excluait en effet expressément Europol de son champ d'application. L'option d'une initiative législative comprenant l'ensemble des systèmes d'information du troisième pilier (*Legislative initiative involving all existing EU information systems or bodies (Europol, Eurojust)*) a bien été envisagée, mais n'a pas été acceptée dans l'analyse d'impact effectuée par la Commission (SEC (2005) 1241 du 4.10.2005). En mars 2007, la présidence allemande tenta à nouveau de remédier à cette lacune en proposant un texte amendé. La condition mise à l'amélioration de la protection des données dans le troisième pilier était précisément que la décision-cadre s'applique aussi à Europol (CEU 7315/07 du 13.3.2007). L'exclusion d'Europol figure cependant encore dans la décision-cadre adoptée par le Conseil en 2008, mais dans le considérant (39) et donc plus dans le corps du texte (JO L 350 du 30.12.2008).

### *c) Les relations avec les partenaires publics*

Dans la mesure où cela est utile pour l'accomplissement de ses fonctions (d'information), Europol peut établir et entretenir des relations de coopération avec d'autres institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne (Art. 22 décision Europol<sup>5</sup>) ou avec des États ou des organisations tiers (Art. 23 décision Europol). La décision Europol est moins révolutionnaire que la proposition de la Commission. Les relations avec les partenaires y étaient envisagées sous la forme d'accords de travail dont Europol aurait pu prendre l'initiative et qui auraient pu porter sur l'échange d'informations opérationnelles, stratégiques et techniques et sur la coordination d'activités. La décision Europol s'est donc alignée à nouveau sur la convention Europol.

Il en est de même en ce qui concerne les relations avec les États et les organisations tiers: la décision Europol est allée moins loin que ne le proposait la Commission qui préconisait une jonction avec les relations extérieures de l'Union. La Commission aurait voulu que des

---

<sup>5</sup> Il s'agit en particulier d'Eurojust, de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex), du Collège européen de police (CEPOL), de la Banque centrale européenne, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).

conventions de coopération avec des pays tiers puissent être conclues, où y seraient réglés tous les aspects de la coopération JAI entre l'Union et ces pays. Europol n'aurait pas conclu directement ces accords mais bien l'Union. Quant à lui, Europol n'aurait pu que conclure des « accords administratifs » portant sur des échanges stratégiques à l'exclusion des données personnelles. A l'époque, Europol semblait sceptique devant cette proposition. NEUMANN insistait, d'ailleurs, sur la lourdeur de la procédure proposée, même si cette procédure aurait eu le mérite d'assurer une plus grande cohérence (EUROPOL, 2007). A nouveau, la manière dont les relations d'Europol avec les États et les organisations tiers sont réglées dans la décision Europol s'inspire de la convention Europol. Ce dernier conclut dès lors lui-même des accords, il est vrai, avec l'approbation du Conseil ayant préalablement consulté le Conseil d'administration. Le principe du « niveau adéquat de protection des données » perd de l'importance dans la décision Europol. L'exception introduite par le protocole danois (Art. 18, alinéa 1, 3) convention Europol) est reprise. Cette disposition permet au directeur d'Europol d'apprécier le niveau de protection des données offert par un Etat ou une organisation tiers en tenant compte d'autres intérêts (la nécessité absolue de sauvegarder des intérêts essentiels des États membres concernés dans le cadre des objectifs d'Europol; la prévention d'un danger immédiat lié à la criminalité ou à des infractions terroristes) pour transmettre des données à caractère personnel, en l'absence d'un accord qui autorise la transmission de telles données. Il s'agit d'une compétence dangereuse dont il faut se servir avec précaution. Pour juger le respect par un Etat ou une organisation tiers du caractère adéquat du niveau de protection des données à caractère personnel, il faut tenir compte de toutes les circonstances qui interviennent lorsque sont communiquées pareilles données. On a ajouté à la liste existante<sup>6</sup> une circonstance, à savoir l'acceptation ou non par l'entité d'éventuelles conditions particulières exigées par Europol en ce qui concerne les données (Art. 23, alinéa 9 décision Europol). L'endroit où se trouve cette liste est néanmoins symptomatique: elle ne figure pas dans les dispositions générales relatives à la protection du caractère adéquat du niveau de protection des données (Art. 23, 6 alinéa, b) décision Europol) mais dans celles qui traitent de la dérogation au principe (Art. 23, 8 alinéa décision Europol). Aucune autre indication n'est donnée sur ce qu'il faut entendre par le « niveau adéquat de protection des données ». Cette occasion manquée n'est pas seulement constatée dans la décision Europol. C'est aussi le cas dans d'autres instruments juridiques de l'UE relatifs à la protection des données et notamment dans la nouvelle décision-cadre qui ne prévoit aucun critère commun ou mécanisme afin d'évaluer le caractère adéquat du niveau de protection<sup>7</sup>.

#### *d) Les relations avec les parties privées*

La décision Europol ouvre aussi la possibilité pour Europol de traiter des données à caractère personnel émanant de parties privées ou de particuliers (Art. 25 décision Europol). Il s'agit d'un vœu existant qui comptait parmi les recommandations des « Amis de la présidence » (recommandation n° 22), en donnant l'exemple des universités et des établissements de crédit. Cette innovation s'inscrit dans la tendance récente de la coopération

---

<sup>6</sup> Le type de données, leur finalité, la durée du traitement prévu, les règles générales ou spécifiques en matière de protection des données s'appliquant à l'entité tiers (Art. 18, alinéa 3 convention Europol)

<sup>7</sup> Voir: « une protection équivalent »: Art. 12, alinéa 3, a) convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (CETS, n° 108) ; « un niveau de protection adéquat »: Art. 2 protocole additionnel du 8 novembre 2001 (CETS, n° 181) ; « un niveau de protection adéquat »: Art. 25, 1, directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995); « le caractère adéquat du niveau de protection »: Art. 13, alinéa 4 décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

policière marquée par une utilisation croissante des données collectées par des sociétés privées pour les besoins des services répressifs. Le besoin pour Europol de recevoir et d'utiliser ces données dans des cas spécifiques et dans le cadre de projets d'analyse ne fait aucun doute. Néanmoins, cette nouveauté soulève encore des questions. La nature des informations et des renseignements émanant de parties privées nécessite des garanties particulières tenant compte du fait que ces informations proviennent souvent d'un environnement commercial, ayant une finalité commerciale. Il faut aussi que l'information transmise soit rassemblée et traitée dans les États membres de manière régulière, c'est-à-dire conformément à la directive 95/46/CE (JO L 281 du 23 novembre 1995). Par ailleurs, la décision Europol ne constitue pas en soi une base légale suffisante pour permettre à des parties privées de transmettre des données à Europol. La question du traitement des données provenant de sources accessibles au public est moins discutable que celle du traitement de données émanant de parties privées ou de particuliers. Il s'agit, en effet, dans le premier cas de la confirmation d'une situation existante.

#### *e) Les droits des personnes concernées*

Le droit d'accès aux données à caractère personnel est un droit fondamental reconnu aux personnes concernées<sup>8</sup>. Le droit d'accès et celui de faire contrôler, rectifier et effacer des données entachées d'erreurs était inscrit dans la convention Europol (Art. 19 et 20 convention Europol). Il découle du principe de traitement loyal et licite des données à caractère personnel et vise à protéger les intérêts essentiels des personnes concernées. Ce droit est confirmé dans Art. 30 et 31 de la décision Europol. Une sérieuse distinction doit cependant être faite entre la reconnaissance de principe de ce droit et sa garantie effective. Une malheureuse innovation a été introduite dans la décision Europol en ce qui concerne le droit d'être informé. Europol doit d'abord consulter toutes les autorités compétentes des États membres concernés avant de pouvoir faire droit à une demande d'accès. Si un État s'oppose à la communication de données, il en notifie les motifs à Europol. Ce mécanisme de consultation peut conduire, dans la pratique, à refuser l'accès et, partant, à bafouer le caractère fondamental de ce droit. La règle générale devrait être d'accorder l'accès et de ne le restreindre que dans des circonstances spécifiques. De même la liste des motifs de refus a été sensiblement allongée dans la décision Europol.

#### **4.2. Les fonctions d'Europol en tant qu'organisme semi-opérationnel**

Europol n'a pas de pouvoirs exécutifs comme les services de police des États membres. Il ne peut ni interpellier des individus, ni perquisitionner les domiciles. Les États membres n'ont pas souhaité superposer aux autorités nationales existantes un organisme d'essence supranational (BERTHELET, 2002, p. 4-5). Pourtant des missions nouvelles, plus opérationnelles ont été prévues par le traité d'Amsterdam (Art. 30, alinéa 2, a) et b) TUE). Le Conseil devrait permettre à Europol de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des États membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui (DE MOOR, 2009). Le Conseil devrait aussi arrêter des mesures destinées à permettre à Europol de demander aux autorités compétentes des États

---

<sup>8</sup> Ce droit est reconnu par Art. 8, alinéa 2 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 303 du 14 décembre 2007) et garanti également par la convention n° 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 ainsi que par la recommandation n° R (87) 15 du 17 septembre 1987 du comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police..

membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises, et de développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des États membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée. Ces deux aspects trouvèrent un fondement dans le deuxième protocole de 2002, entré en vigueur en mars 2007. Il faudrait maintenant savoir jusqu'où la décision Europol correspond à la version consolidée de la convention Europol. En ce qui concerne les demandes visant à ouvrir une enquête commune, la décision Europol n'apporte que des changements minimes à la convention (Art. 7 décision Europol; Art. 3<sup>ter</sup> convention Europol). Le même constat peut être fait à propos de la participation aux équipes communes d'enquête (Art. 6 décision Europol ; Art. 3<sup>bis</sup> convention Europol). La proposition de la Commission, inspirée par le traité constitutionnel et les recommandations des « Amis de la présidence », n'a en effet pas été retenue.

Le traité constitutionnel ajoutait aux tâches potentielles d'Europol une nouvelle et importante contribution : « la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes communes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust » (Art. III-276, alinéa 2, b) traité constitutionnel). La proposition de la Commission reprit cette disposition dans son Article 5, alinéa 1, b), tout comme la limitation du champ d'action d'Europol reprit dans Article 5, alinéa 3, énonçant que « toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes » (Art. III-276, alinéa 3 traité constitutionnel). Le Conseil n'a cependant pas voulu adhérer à cette transposition et a opté pour le *status quo* en ce qui concerne Article 5 de la décision Europol. Ceci étant, le traité de Lisbonne<sup>9</sup> (JO C 306 du 17.12.2007) permet toujours de rendre Europol plus opérationnel et ce, sans ne plus requérir l'unanimité (DE BONDT & DE MOOR, 2009, p. 48).

Le maintien par le Conseil de la philosophie de soutien se remarque aussi dans la suppression de la possibilité qu'un agent d'Europol fonctionne comme chef d'équipe d'une équipe commune d'enquête traitant des affaires de contrefaçon de l'euro (Art. 6, alinéa 2, proposition de la Commission). L'idée d'utiliser la contrefaçon de l'euro comme terrain d'essai qui confère à Europol un rôle plus important dans la coordination d'affaires criminelles n'était pourtant pas nouvelle (BRUGGEMAN, 2004; BRUGGEMAN, 2005) et fut d'ailleurs proposée comme option à long terme dans les recommandations des « Amis de la présidence » (recommandation n° 12). Après plusieurs discussions au sein des structures du Conseil (Groupe de travail Europol du Conseil (GTE), Comité de l'Article 36 (CATS), Comité des représentants permanents (COREPER)) il apparut que la proposition de la Commission était allée trop loin (CEU 7539/07 du 19.3.2007; CEU 7539/1/07 REV 1 du 19.4.2007; CEU 9220/07 du 4.5.2007; CEU 9923/07 du 24.5.2007). La décision Europol confirme tout de même le rôle d'Europol comme office central de répression du faux-monnayage de l'euro (Art. 5, alinéa 5 décision Europol) (JO L 185 du 16.7.2005). En cette qualité, Europol peut faciliter la coordination des mesures contre le faux-monnayage prises par les autorités

---

<sup>9</sup> Le traité de Lisbonne de 13 décembre 2007 a été préparé au second semestre 2007 par une Conférence intergouvernementale (CIG) constituée pour pallier la non-ratification du traité constitutionnel de 2004. A la différence du traité constitutionnel, qui remplaçait les deux grands traités par un texte nouveau, le traité de Lisbonne conserve les traités existants tout en les modifiant en profondeur. Le nouveau TUE recense les principes généraux et institutionnels de l'Union et les règles de la politique étrangère et de sécurité commune, alors que le TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, antérieurement Traité instituant la Communauté Européenne) régit le droit matériel restant, en particulier le droit pénal du troisième pilier ainsi qu'Europol. Art. 88 TFUE est une transposition littérale de l'art. III-276 Traité Constitutionnel.

compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes communes d'enquêtes. Sur demande, Europol peut aussi soutenir financièrement cette sorte d'enquêtes.

#### ***4.3. La reconnaissance d'Europol comme centre d'expertise en matière de criminalité internationale organisée dans l'UE***

La décision Europol proclame Europol comme centre d'expertise en matière de criminalité organisée dans l'UE. Ce qui était encore considérée comme tâche secondaire dans la proposition de la Commission est devenue dans la décision Europol une des tâches principales: établir des évaluations de la menace, des analyses stratégiques et des comptes rendus généraux, y compris des évaluations de la menace posée par la criminalité organisée (Art. 5, alinéa 1, f) décision Europol). Comme prévu dans le programme de La Haye, Europol arriva en 2006 avec son premier Evaluation de la menace de la criminalité organisée (*European Organised Crime Threat Assessment* ou OCTA). Les évaluations annuelles de la menace remplacent les «rapports sur la situation en matière de criminalité» (*European Union Organised Crime Reports*), élaborés par Europol jusqu'en 2005, à l'aide de contributions des États membres. La raison de cette innovation se trouve dans la volonté de procéder à une évaluation européenne des menaces plutôt que de se satisfaire de l'addition des apports nationaux. Les anciens rapports ne donnaient qu'un aperçu partiellement objectif de ce que la police pouvait avoir recueilli de la criminalité organisée dans chacun des États membres et ce, au terme d'enquêtes n'adoptant ni les mêmes méthodologies ni les mêmes critères d'évaluation (FIJNAUT, 2004, p. 268). L'OCTA élargit le champ d'actions d'Europol à l'estimation de futures menaces et de futurs risques ainsi qu'à l'élaboration de recommandations concernant la manière dont la criminalité organisée peut être réprimée et prévenue. Une stratégie policière européenne et la définition de priorités ne sont possibles que si elles sont basées sur une analyse européenne des menaces. C'est ici que l'on aperçoit la plus-value potentielle de l'OCTA. Le destinataire des analyses est le Conseil JAI. Les institutions politiques doivent utiliser les analyses des menaces pour établir les priorités stratégiques annuelles (*infra*). Celles-ci peuvent à leur tour être traduites en action opérationnelle (analyse et enquête commune). Suite à un recours introduit sur la base de la loi sur la transparence administrative, les Pays-Bas ont publié les documents concernant la méthodologie et les questionnaires de l'OCTA. Un contrôle externe a ainsi pu être réalisé. Au niveau académique, l'on critique de manière aiguë la méthodologie à la base de l'OCTA (VAN DUYNE, 2007; VAN DUYNE & VANDER BEKEN, 2009). Cet instrument ne serait ni fiable ni relevant pour énoncer des conclusions significatives sur la criminalité organisée ni, ce faisant, pour définir une politique adaptée. La qualité des analyses dépend en outre de l'apport des 27 États membres, apport dont la qualité varie fortement d'un Etat à l'autre. On peut espérer toutefois qu'Europol veillera à ce que l'OCTA utilise un modèle transparent et équilibré. Puisse la doctrine inspirer utilement Europol!

### **5. La gouvernance**

La question de la gouvernance d'Europol était une question sensible et difficile à régler. Europol étant devenu une agence de l'UE, le contrôleur financier et le comité des finances ne sont plus des organes d'Europol. Parmi les organes, subsistent le Conseil d'administration et le directeur, responsable de la gestion courante (Art. 37, b) décision Europol). Europol n'est pas en défaut de recevoir des orientations politiques (ZANDERS, 2006). Le Conseil de l'UE (Conseil JAI), organe central du troisième pilier détermine aussi les objectifs d'Europol. Le Conseil est un organe intergouvernemental : il est composé des ministres des États membres. Il a lui-même élaboré et approuvé formellement la décision Europol. Le Conseil s'est

d'ailleurs attribué certaines compétences<sup>10</sup>. C'est lui qui définit les priorités d'Europol, en tenant compte des analyses stratégiques et de l'évaluation des menaces faites par Europol. Le Conseil doit aussi approuver, avant qu'elles n'entrent en application, les accords de coopération conclues entre Europol et les États tiers (*supra*). Le Conseil forme avec le Parlement Européen la nouvelle autorité budgétaire d'Europol, qui doit ainsi approuver son financement (*infra*). Enfin, le directeur d'Europol est nommé et révoqué par le Conseil.

La gouvernance d'Europol est pour la plupart confiée au Conseil d'administration qui regroupe l'ensemble des représentants des gouvernements des États membres. Le fait que les ministres du Conseil JAI doivent en dernière instance rendre compte des activités d'Europol dans leur Etat respectif, implique que les États membres soient représentés au sein du Conseil d'administration par des membres qui peuvent s'exprimer au nom des responsables politiques. La composition du Conseil d'administration n'est pas encore clairement définie (VAN DEN HEUVEL, 2005). Certains États membres sont représentés par une délégation mixte. La plupart des États sont pourtant représentés par des fonctionnaires de police. Cette situation confuse s'explique par le fait que la décision Europol n'impose malheureusement aucune obligation. De plus, ce qui n'a pas été favorable à sa continuité, la présidence du Conseil d'administration changeait tous les six mois. Celle-ci était en effet liée à la présidence du Conseil. La décision Europol améliore cependant la situation. Article 37, alinéa 2 de la décision Europol énonce, en effet, que le président et le vice-président du Conseil d'administration sont désignés par le groupe des trois États membres qui ont élaboré conjointement le programme de dix-huit mois du Conseil, et au sein de ce groupe. Ils exercent cette fonction pendant les dix-huit mois correspondant au programme du Conseil. Le mode d'approbation des règles au sein du Conseil d'administration s'est assoupli. Article 37, alinéa 8, dispose qu'il statue à majorité des deux tiers de ses membres, alors que précédemment il statuait à l'unanimité. Selon l'Article 37, alinéa 9, a) le Conseil d'administration définit une stratégie pour Europol, qui comporte des critères d'évaluation permettant de mesurer si les objectifs ont été atteints. Même si cette nouvelle tâche assignée au Conseil d'administration semble lui conférer une compétence stratégique, il apparaît que ce dernier s'investit davantage dans les sujets techniques de l'institution (VAN DEN HEUVEL, 2005). Le souhait d'une gestion d'Europol axée sur les résultats ressort de deux autres dispositions nouvelles. Le Conseil d'administration doit lors de l'élaboration du rapport général annuel expliciter les résultats obtenus au regard des priorités fixées par le Conseil (Art. 37, alinéa 10, c) décision Europol). Ensuite, le directeur est responsable de l'organisation et de l'exécution, en collaboration avec le Conseil d'administration, d'une procédure de contrôle et d'évaluation des prestations d'Europol (Art. 38, alinéa 4, j) décision Europol). A savoir si ces dernières correspondent aux objectifs qu'il devait atteindre. En outre, le Conseil d'administration continue à superviser l'action du directeur (Art. 37, alinéa 9, b) décision Europol), qui, reste responsable de son action devant le Conseil d'administration (Art. 38, alinéa 5 décision Europol). Une délimitation claire des compétences du Conseil d'administration et de celles du directeur est fondamentale (HOUSE OF LORDS, 2008). Sous cet angle, le choix n'est pas judicieux de confier au directeur de fournir une assistance au président du Conseil d'administration lors de la préparation des réunions du Conseil d'administration (Art. 38, alinéa 4, e) décision Europol). Ne serait-ce pas plutôt le rôle du secrétariat du Conseil d'administration, organisé par l'Article 37, alinéa 4 de la décision Europol?

---

<sup>10</sup> Voir: Art. 4, al. 2; Art. 10, al. 4, *in fine*; Art. 14, al. 1, *in fine*; Art. 23, al. 2; Art. 26, al. 1; Art. 34, al. 6 et 7; Art. 37, al. 9, h) et 10; Art. 38, al. 1 et 7; Art. 40, al. 1; Art. 42 décision Europol.

Quant à l'agenda opérationnel d'Europol, les chefs des unités nationales qui se réunissaient déjà de manière régulière dans le système de la convention Europol, ont reçu une place prééminente dans la décision Europol. Les HENUs (*Heads of Europol National Units*) sont chargés de conseiller Europol pour ce qui concerne les matières opérationnelles. Celles-ci consistent notamment, en l'examen et l'élaboration de propositions visant à améliorer l'efficacité d'Europol sur le plan opérationnel. Les HENU sont aussi amenés à évaluer les rapports et les analyses établis par Europol et à prendre des mesures visant à appliquer leurs conclusions. Ils doivent enfin faciliter la constitution d'équipes communes d'enquêtes auxquelles participe Europol (Art. 8, alinéa 7, décision Europol). Quelle relation y a-t-il entre les HENUs et la Task Force des Commissaires de police européens (*Police Chiefs Task Force* ou PCTF) (VAN DER SCHANS & VAN BUUREN, 2003). Les tâches imparties au PCTF paraissent différentes, aussi bien dans le milieu politique que policier (FRANS, 2005). Le PCTF, qui devait devenir le centre de la régie opérationnelle, n'a pas encore pu être formalisé et reste une île flottante dans le troisième pilier (BUNYAN, 2006; DEN BOER, 2007). La collaboration avec Europol n'a pas non plus été réglée et la décision Europol est muette à ce sujet.

## **6. Le contrôle**

Le développement des prérogatives d'Europol pour lutter contre la criminalité implique un contrôle de ses activités, comme dans toute société démocratique. Le contrôle d'Europol dans le régime antérieur avait suscité nombre de commentaires doctrinaux (GLESS, 2002; WAGNER, 2006) ou de groupes d'intérêts tels Statewatch (HAYES, 2002). Les dispositions concernant le contrôle financier, sous réserve d'une exception (DE MOOR, 2001; DE PRETER, 2001), et le contrôle du traitement des données ne faisaient pas l'objet de critiques. Ceci n'était pas le cas pour le contrôle parlementaire et judiciaire (BRUGGEMAN, 2004). Qu'en est-il du contrôle d'Europol dans le nouveau régime ?

### ***6.1. Le contrôle du traitement des données par Europol***

En ce qui concerne le contrôle externe du traitement des données par Europol, il n'y a pas de changement fondamental. Les autorités nationales de contrôle dans les États membres (Art. 33 décision Europol) et l'autorité de contrôle commune (ACC) (Art. 34 décision Europol) restent compétents pour l'exercer. Pour cela, et afin de rendre plus cohérente l'application des règles et procédures en matière de traitement des données, l'ACC doit coopérer si nécessaire, et ceci est une innovation, avec les autres autorités de contrôle (Art. 34, alinéa 5 décision Europol). La collaboration avec le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), une autorité de contrôle indépendante, instituée par le règlement (CE) n° 45/2001 (JO L 8 du 12.1.2001) et chargée du contrôle du traitement des données par les institutions et les organes de la Communauté (HIJMANS, 2006), ne fait plus l'objet d'un renvoi explicite, alors qu'il l'était encore dans la proposition de la Commission. Le contrôleur européen s'était pourtant réjoui de cette disposition, qui aurait contribué à une approche cohérente du contrôle du traitement des données dans l'ensemble de l'UE, quel que soit le pilier concerné (CEPD, 2007, nr. 48).

En revanche, l'officialisation d'un contrôle interne au sein d'Europol est une nouveauté qui lui permet de rejoindre ainsi le statut d'autres organes de l'UE. La décision Europol crée la fonction de délégué à la protection des données (Art. 28). Cette fonction avait déjà été instituée auprès des institutions et des organes communautaires par le règlement (CE) n° 45/2001. Eurojust connaît également la fonction de délégué à la protection des données (Art. 17 décision Eurojust). Europol effectuait déjà un contrôle interne, sans disposer cependant d'une



base juridique adéquate. Le délégué fait partie intégrante du personnel, mais il exerce ses tâches en toute indépendance. Sa mission la plus importante est de veiller à la licéité et au respect des dispositions de la décision Europol en matière de traitement des données à caractère personnel, y compris lorsque ces données concernent le personnel d'Europol. Le délégué collabore avec l'ACC. L'arrivée d'un délégué à la protection des données renforce la protection due à celles-ci, pour autant que les garanties d'indépendance soient suffisamment développées. Pour s'exprimer sur ce dernier point, il faudra attendre les dispositions d'application complémentaires de la décision Europol (Art. 28, alinéa 5). Certes, il est révélateur que les garanties reprises par la décision Europol elle-même ne soient que minimales. C'est la raison pour laquelle le CEPD avait souhaité vivement que l'on ait introduit dans la décision Europol les garanties d'indépendance reprises dans le règlement (CE) n° 45/2001, notamment celles relatives à l'engagement et au licenciement, ainsi qu'à l'indépendance à l'égard du Conseil d'administration (CEPD, 2007, nr. 60).

## ***6.2. Le contrôle parlementaire***

Une autre modification aligne le contrôle d'Europol sur celui d'autres organes de l'UE. Tout comme Eurojust et le CEPOL, Europol n'est plus financé par des contributions des États membres (Art. 35 convention Europol) mais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il est alimenté par le budget communautaire (Art. 42 décision Europol). La procédure d'approbation du budget par le Parlement européen permet un plus large contrôle démocratique. Ce contrôle budgétaire direct est un grand progrès. Pourtant, le contrôle démocratique général d'Europol reste encore faible. La décision Europol ne prévoit qu'un droit d'information (Art. 48), tout comme la convention Europol. La présidence du Conseil, le président du Conseil d'administration et le directeur comparaissent devant le Parlement européen pour justifier les choix relatifs à Europol. Contrairement à la convention Europol (Art. 34, alinéa 3), la décision Europol ignore les parlements nationaux. Le texte « rigide » de la décision Europol ne fait donc pas écho au considérant (20) « souple », qui estimait souhaitable d'adopter des dispositions prévoyant un contrôle accru par le Parlement européen. L'entrée en vigueur anticipée du Traité de Lisbonne expliquerait probablement ce choix politique. Selon le nouvel Art. 88 TFUE, la manière dont le Parlement européen – en concertation avec les parlements nationaux, qui ont vu d'ailleurs leur rôle s'agrandir (CARERA & GEYER, 2008) – exerce son contrôle sur les activités d'Europol, doit faire l'objet d'un règlement. Les parlements nationaux sont chargés par le nouvel Art. 12 TUE de contribuer activement au bon fonctionnement de l'Union, en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, notamment en étant associés au contrôle politique d'Europol. Cela dit, rien n'empêchait d'introduire dans la décision Europol une disposition déterminant de façon précise le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux.

## ***6.3. Le contrôle judiciaire***

Aux termes du considérant (21) de la décision Europol, le contrôle judiciaire est exercé conformément à l'(ancien) Art. 12 TUE. La Cour de Justice des Communautés Européennes est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et l'interprétation des décisions et les États membres peuvent par le biais d'une déclaration accepter la compétence de la Cour. Ceci confirme le régime antérieur réglé par un protocole à la convention Europol (JO C 299 du 9.10.1996). Certes, on l'a souligné, Europol est désormais financé par le budget communautaire et son personnel bénéficie du statut communautaire (Art. 39 décision Europol). Ces derniers changements n'améliorent pas seulement la consistance, ils permettent

aussi de renforcer le contrôle de la Cour de Justice en ce qui concerne les litiges se rapportant au budget ou au personnel. Les Articles 251 – 281 TFUE traitent de la nouvelle Cour de Justice de l'Union Européenne (DE BONDT & DE MOOR , 2009). Avant, la Cour ne possédait que des compétences se rapportant à des matières du premier pilier, et dans une moindre mesure, du troisième pilier. La suppression, dans le Traité de Lisbonne, de la structure en piliers, fait entrer dans le champ des compétences de la Cour de Justice les compétences relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La Cour reste compétente à titre transitoire pendant les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur du traité, pour les activités du troisième pilier selon les dispositions applicables avant cette entrée en vigueur. La décision Europol ressortit à cette catégorie d'actes. La déclaration de PEERS "*the Court of Justice is likely to have less jurisdiction over Europol in future*" (2007) est donc erronée, ce qui ne signifie pas pour autant que la situation actuelle soit satisfaisante.

#### **6.4. Le contrôle public**

La publicité requise des actes posés par Europol emporte deux éléments : l'accès aux documents et l'évaluation indépendante de ses activités. Les règles concernant l'accès aux documents d'Europol sont fixées par le Conseil d'administration (Art. 45 décision Europol). Une clause d'évaluation a par ailleurs été introduite dans la décision Europol : dans les quatre ans après l'entrée en vigueur de la décision (1<sup>er</sup> janvier 2010), et ensuite, tous les quatre ans, le Conseil d'administration doit organiser une évaluation externe et indépendante portant sur l'application de la décision et des activités exécutées par Europol soit faite (Art. 37, alinéa 11). Cette nouvelle disposition est moins élaborée qu'elle ne l'était dans la proposition de la Commission (Art. 44 proposition de la Commission). Cette dernière prévoyait, en effet, que chaque évaluation aurait dû mesurer l'impact de la décision ainsi que l'utilité, la pertinence, l'efficacité et l'efficience d'Europol. Le Conseil aurait dû prendre en considération les différents piliers de l'union et prendre l'exemple d'une clause équivalente reprise dans le règlement Frontex (Art. 33 règlement Frontex).

#### **6.5. Le contrôle administratif**

Le contrôle administratif est une nouvelle forme de contrôle introduite dans la décision Europol sous le couvert de la lutte contre la fraude. Les règles prévues par le règlement (CE) 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF s'appliquent à Europol. L'OLAF peut, conformément au règlement, exécuter des enquêtes administratives à l'intérieur d'Europol et il a un droit d'accès direct, sans autorisation préalable, à toutes les informations en possession d'Europol. Le conseil d'administration doit cependant encore prendre les mesures d'application ce qui lui permettra d'exclure certaines données opérationnelles du champ d'investigation de l'OLAF.

### **Conclusion**

La décision Europol (2009) remplace la convention Europol (1995) et transforme l'Office de police européen, qui était une organisation intergouvernementale, en une agence de l'Union Européenne (UE). Cette contribution a analysé les innovations, en se référant, pour apprécier les choix opérés, aux critères de nécessité, de consistance et de proportionnalité des choix exécutés. On peut à présent tirer les conclusions de cette recherche.

Une simple décision a sans plus remplacé une convention. Les fondements juridiques de cette opération, qui n'a pas été bien accueillie, ont trouvé une confirmation dans un arrêt de la Cour

de Justice. Quoi qu'il en soit, la nouvelle base juridique est l'expression d'une nouvelle consistance à l'intérieur du troisième pilier (Eurojust, CEPOL) tout comme en dehors de ce dernier (Frontex).

La décision Europol distingue, pour la première fois, l'objectif de la compétence d'Europol. Ce qui offre le double mérite de la clarté et du renforcement de la consistance du troisième pilier

Depuis longtemps, on songeait, pour des nécessités pratiques à substituer à la «criminalité organisée» les «formes graves de criminalité». La décision Europol s'aligne ainsi sur la compétence générale d'Eurojust, ce qui, une fois encore, favorise la consistance du troisième pilier. Reste que le mandat Europol sera inévitablement interprété de différentes manières à l'intérieur de l'UE. La décision Europol délègue en effet l'interprétation des « formes graves de criminalité » pour lesquelles Europol est compétent au libre-arbitre des services nationaux compétents, conformément à la législation respective de chaque Etat membre.

La décision Europol met l'accent sur les fonctions clé d'Europol: les fonctions d'information. Selon la décision, les échanges bilatéraux peuvent maintenant aussi porter sur des faits punissables qui n'entrent pas dans la compétence d'Europol. Ceci confirme une pratique existante, qui d'un point de vue général du maintien de l'ordre peut paraître logique, même si l'on peut se demander s'il entre dans les missions d'Europol de faciliter pareils échanges.

Si Europol n'est pas alimenté par les États membres il ne pourra jamais exercer pleinement ses fonctions d'information. C'est en considération de certaines nécessités pratiques que l'on introduisit des nouveautés dans la décision Europol. Ainsi en fut-il en ce qui concerne le plus grand accès à l'SI et à la fonction d'indexation. C'est aussi le cas pour les nouveaux systèmes d'information qu'Europol peut créer, pour la nouvelle mission qui lui est confié d'offrir les États membres un soutien analytique lors des grands événements internationaux, ainsi que pour la prolongation du délai de conservation des données contenues dans les fichiers d'Europol.

Cela dit, Europol fait encore cavalier seul au sein du troisième pilier. Le traitement des données à caractère personnel dans la décision Europol n'est pas aligné sur la décision-cadre relative au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. C'est critiquable au regard de la politique générale de l'UE dans le domaine du respect de la vie privée et de la protection des données. La *lex specialis* qui organise Europol offre heureusement un niveau élevé de protection. Les relations avec les États ou des organisations tiers ne furent pas davantage développées dans la décision Europol, quand bien même la proposition de la Commission avait tenté d'élaborer des dispositions en harmonie avec celles qui régissent l'ensemble des relations extérieures de l'UE. La décision Europol ne prévoit toujours pas les critères ou mécanismes qui détermineraient dans quelle mesure le niveau de protection des données dans un État tiers est adéquat. Cette lacune n'est toutefois pas propre à Europol.

La décision Europol ouvre aussi la possibilité pour Europol de traiter des données à caractère personnel émanant de parties privées, toutefois la décision Europol ne constitue pas en soi une base légale suffisante pour permettre à des parties privées de transmettre des données à Europol.

Les fonctions d'Europol en tant qu'organisme semi-opérationnel n'ont pas subi beaucoup de changements. Alors que la Commission espérait une réforme, les États sont restés prudents. La philosophie de soutien a été maintenue. Dans le milieu académique, on reste sceptique quant à la reconnaissance d'Europol comme centre d'expertise en matière de criminalité internationale organisée dans l'UE.

La gouvernance d'Europol n'a pas non plus été fondamentalement modifiée. La présidence du Conseil d'administration acquiert une plus grande continuité et la prise de décision a été simplifiée. Le souhait d'une gestion d'Europol axée sur les résultats est manifeste. L'organisation opérationnelle reste néanmoins diffuse. La relation HENUs - Task Force Chiefs of Police n'a en effet pas été clarifiée.

Sans doute, les plus grands espoirs reposent-ils sur le contrôle d'Europol. Alors que le contrôle externe sur le traitement des données était déjà bien réglé, il est complété par un contrôle interne, exercé par un délégué à la protection des données. Pour autant que l'on organise des garanties suffisantes d'indépendance, la décision Europol augmente la protection des données. De plus, ces nouvelles dispositions correspondent à celles d'autres organes de l'UE.

La décision Europol place Europol sur un pied d'égalité avec d'autres organes de l'UE. Europol est désormais financé par le budget communautaire et le statut du personnel de l'UE s'applique au personnel d'Europol. Ceci est favorable à la consistance, mais aussi pour le contrôle budgétaire exercé par le Parlement européen et pour le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice européenne qui statuera dorénavant sur les litiges budgétaires et les litiges du personnel. Quasi aucun progrès n'a été apporté sur le plan du contrôle démocratique général ou du contrôle judiciaire. Par ailleurs, deux nouvelles facettes du contrôle ont été introduites. La décision Europol prévoit une clause d'évaluation qui, malheureusement, reste trop imprécise (le contrôle public). S'il protège les données opérationnelles, OLAF peut aussi entreprendre des enquêtes administratives à l'intérieur d'Europol (le contrôle administratif).

Cet article avait pour ambition de donner une description nuancée de la décision Europol, qui, bien que moins originale qu'il n'y paraisse, laisse néanmoins augurer d'un avenir nouveau pour l'Office de police européen.

## **Bibliographie**

### ***Instruments juridiques et politiques (chronologique)***

Convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (CETS, n° 108) ; Protocole additionnel du 8 novembre 2001 (CETS, n° 181)

Recommandation n° R (87) 15 du 17 septembre 1987 du comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

Traité sur l'Union européenne (1992) (JO C 191 du 29.10.1992)

Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol) (JO C 316 du 27.11.1995)

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995).

Acte du Conseil du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police (JO C 299 du 9.10.1996).

Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - Texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998 (JO C 19 du 23.1.1999).

Acte du Conseil du 30 novembre 2000 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention (JO C 358 du 13.12.2000)

Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001).

Programme de travail Europol pour 2002 (CEU 8141/01 du 24.4.2001).

Procédure de modification de la convention Europol (CEU 13875/01 du 13.11.2001).

Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (JO L 63 du 6.3.2002).

Explanatory note concerning the Danish proposal for a Council Act on the drawing up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) of a Protocol amending that Convention (CEU 10810/02 du 10.7.2002).

Nouvelle adoption de la convention Europol au moyen d'une décision du Conseil au sens de l'article 34, paragraphe 2, point c), du TUE (CEU 11283/02 du 17.7.2002).

Acte du Conseil du 28 novembre 2002 établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents (JO C 312 du 16.12.2002).

Versions consolidées du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne (2002) (JO C 325 du 24.12.2002).

Convention européenne, Rapport final du Groupe de travail X ("liberté, sécurité et justice") (CONV 426/02 du 2.12.2002). URL : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/02/cv00/cv00426.fr02.pdf>

Acte du Conseil du 27 novembre 2003 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), un protocole modifiant ladite convention (JO C 2 du 6.1.2004).

Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO L 349 du 25.11.2004).

Traité du 29 octobre 2004 établissant une constitution pour l'Europe (JO C 310 du 16.12.2004).

Le programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (JO C 53 du 3.3.2005).

Décision 2005/511/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à protéger l'euro contre le faux-monnayage par la désignation d'Europol comme office central de répression du faux-monnayage de l'euro (JO L 185 du 16.7.2005).

Décision du Conseil 2005/681/JAI du 20 septembre 2005 instituant le Collège européen de police (CEPOL) et abrogeant la décision 2000/820/JAI (JO L 256 du 1.10.2005).

Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (COM (2005) 475 du 4.10.2005).

Friends of the Presidency's report to the Future of Europol (CEU 9184/1/06 van 19.5.2006).

Conclusion du Conseil sur l'avenir d'Europol (CEU 9670/2/06 REV 2 du 6.6.2006).

Document de travail des services de la Commission: Transformation de la convention Europol en décision du Conseil (SEC (2006) 851 du 21.6.2006).

Proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol) (COM (2006) 817 van 20.12.2006).

Document de travail des services de la Commission : Décision du Conseil portant création de l'office européen de police, Étude d'impact (SEC (2006) 1682 du 20.12.2006).

Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CEU 7315/07 du 13.3.2007).

Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - revised version of chapter I (CEU 7539/07 du 19.3.2007).

Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - revised version of chapter I (CEU 7539/1/07 REV 1 du 19.4.2007).

Proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL) - Version révisée du chapitre premier (CEU 9220/07 du 4.5.2007).

Proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL) - Mise au point définitive du chapitre premier (CEU 9923/07 du 24.5.2007).

Affaire C-303/05: Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 mai 2007 (demande de décision préjudicielle du Arbitragehof — Belgique) — Advocaten voor de Wereld VZW/Leden van de Ministerraad (JO C 140 du 23.6.2007)

Third round of Mutual Evaluations "Exchange of information and intelligence between Europol and the Member States and among the Member States respectively" – Final Report on the evaluation visits of all 27 Member States (CEU 13321/2/07 du 19.11.2007).

Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol) (JO L 121 du 15.5.2009).

Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30.12.2008).

### ***Littérature (alphabétique)***

- ACC. (2002). Opinion 02/55 of 3.10.2002 of the Joint Supervisory Body in respect of the draft Council Act drawing up a Protocol amending the Europol Convention. URL: <http://europoljsb.consilium.europa.eu/documents/C34C9FBD-8A4D-4C89-82F5-C30AF581BFBA.pdf>.
- ACC. (2007). Avis 07/07 du 5.3.2007 de l'autorité de contrôle commune d'Europol relatif à la proposition du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol). URL : <http://europoljsb.consilium.europa.eu/documents/2F215ED2-39D6-4D90-8860-E396FEE7F93C.pdf>.
- ANDERSON, M. et al. (1995). *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon press.
- BERTHELET, P. (2002). L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1. *Cultures & Conflits*, n° 46 (été 2002). URL: <http://conflits.revues.org/index795.html>.

- BERTHELET, P. (2003). *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*. Bruxelles : Lang.
- BEZUYEN, M.J., MULLER, E.R. & KOENDERS, A.H.W. (1999). Ordehandhaving. In C.J.C.F. FIJNAUT, E.R. MULLER & U. ROSENTHAL (eds.), *Politie: studies over haar werking en organisatie* (pp. 351-379). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- BOWLING, B. & FOSTER, J. (2002). Policing and the police. In M. MAGUIRE, R. MORGAN and R. REINER (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology (Third Edition)* (pp. 980-1033). Oxford; New York: Oxford University Press.
- BRUGGEMAN, W. (2004). De toekomst van Europol. Gewild of gedoogd? *Panopticon* (1), 57-71.
- BRUGGEMAN, W. (2005). Een visie op de toekomst van Europol. *Orde van de Dag* 2005 (2), 15-23.
- BUNYAN, T. (1993). Trevi, Europol and the European State. In *Statewatching the new Europe*. URL: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
- BUNYAN, T. (2006). The EU's Police Chiefs Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee. *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-53-pctf.pdf>.
- CARERA, S. & GEYER, F. (2008). The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In E. GUILD & F. GEYER (ed.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- CEPD. (2007). Avis du 16.2.2007 du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol) (JO C 255 du 27.10.2007).
- CHEVALIER-GOVERS, C. (1999). *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant.
- DARNANVILLE, H.M. (1999). *Europol* (thèse de doctorat). Lille: ANRT.
- DE BONDT, W. & DE MOOR, A. (2009). De Europese Metamorfose. De implicaties van het Verdrag van Lissabon voor het Europees Strafrecht. *Panopticon* (1), 31-53.
- DE HERT, P. (1996). Europol's databanken. *Vigiles* (3), 36-44.
- DE MOOR, A. (2009). The Role of Europol in Joint Investigation Teams. A Foretaste of an Executive European Police Office. In M. COOLS et. al. (eds.), *Gofs Research Paper Series – Vol. II. Readings on Criminal Justice, Criminal Law & Policing* (pp. 329-358). Antwerp: Maklu.
- DE MOOR, A. & VERMEULEN, G. (2010). The Competence of Europol in Comparative Perspective. In M. COOLS et al. (eds.), *Gofs Research Paper Series – Vol. IV. EU and International Crime Control* (pp. 63-94). Antwerp: Maklu.
- DE MOOR, F. (2001). Europol opgelicht. *Knack*, 13 juni, 34-35.
- DE PRETER, W. (2001). Reportage. Reputatie Europol om zeep door intern fraudeschandaal. *De Standaard*, 13 juni.
- DEN BOER, M. (2007). Internationale politiesamenwerking. In C. FIJNAUT et. al. (eds.), *Politie: studies over haar werking en organisatie* (pp. 1025-1042). Deventer: Kluwer.
- DEHOUSSE, F. & ZGAJEWSKI, T. (1997). *La Convention Europol: un tournant pour la coopération policière européenne?*. Bruxelles : CRISP.
- DORN, N. (2009). The end of organised crime in the European Union. *Crime, Law and Social Change* (2), 283-295.
- EUROPOL. (2005). Information System made available for all EU Member States. Communiqué de presse du 10 octobre 2005. URL: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr051010.htm>.
- EUROPOL. (2007). Speaking note for the Public Hearing before the LIBE Committee of the European Parliament on the Future of Europol, 10 April 2007. Contributor: D. NEUMANN,



[http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070410/libe/neumann\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070410/libe/neumann_en.pdf).

- EUROPOL. (2009). Appointment of new Europol Director. Communiqué de presse du 7 avril 2009. URL: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr090407.htm>.
- FIJNAUT, C. (2004). Police co-operation and the area of freedom, security and justice. In N. WALKER (Ed.), *Europe's area of freedom, security and justice* (pp. 242-282). Oxford: Oxford University Press.
- FLOCH, J. (2003). *L'avenir d'Europol: vers une police criminelle européenne*. Paris: Assemblée Nationale.
- FRANS, B. (2005). De vele hinderpalen voor een vlotte samenwerking tussen de lidstaten en 'hun' Europol. *Orde van de Dag* (2), 49-54.
- GEYER, F. (2008). European Arrest Warrant. Court of Justice of the European Communities. Judgment of 3 May 2007, Case C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad*. *European Constitutional Law Review* (4), 149-161.
- GENSON, R. & ZANDERS, P. (2007). Le développement de la coopération policière dans l'Union européenne – Quel avenir pour Europol? *Revue du marché commun et de l'Union européenne* (1), 5-13.
- GENSON, R. & BUYSENS, E. (2009). La transformation d'Europol en Agence de l'Union: regards sur un nouveau cadre juridique. *Revue du marché commun et de l'Union européenne* (2), 83-87.
- GLESS, S. (2002). What kind of judicial control do the new protagonists need? The accountability of the European Police Office (Europol). In G. DE KERCKHOVE & A. WEYEMBERGH (eds), *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives* (pp. 31-45). Bruxelles : Université de Bruxelles.
- GREWE, C. (2001). *La convention Europol: l'émergence d'une police européenne?* (Actes du colloque organisé le 6 octobre 2000 par l'Institut de recherches Carré de Malberg, Université Robert Schuman de Strasbourg). Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg.
- HAYES, B. (2002). The activities and development of Europol – towards an unaccountable FBI in Europe. *Statewatch*, January. URL: <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/eufbi.pdf>.
- HUMANS, H. (2006). The European Data Protection Supervisor: The institutions of the EC controlled by an independent authority. *Common Market Law Review* (43), 1313-1342.
- HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. (2008). Europol: coordinating the fight against serious and organised crime. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/183/183.pdf>.
- PEERS, S. (2007). Europol: The final step in the creation of an 'Investigative and Operational' European Police Force. *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>.
- VAN DUYNE, P.C. (2007). OCTA 2006: the unfulfilled promise. *Trends Organised Crime* (3), 120-128.
- VAN DUYNE, P.C. en VANDER BEKEN, T. (2009). The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime, Law & Social Change* (51), 261-281.
- VAN DEN HEUVEL, J. (2005). Europol: vernieuwen of verzanden. *Orde van de Dag* (2), 37-42.
- VAN DER SCHANS, W. & VAN BUUREN, J. (2003). *Keizer in lompen. Politiesamenwerking in Europa*. Breda: Papieren Tijger.
- VAN RAVENSTEIN, M. (2003). Les services d'enquête : l'extension du mandat d'Europol. In D. FLORE et al., *Actualités de droit pénal européen* (pp. 155-165). Bruxelles: La Charte.
- VERMEULEN, G., DHONT, F. & DORMAELS, A. (2001). *European data collection on sexual offences against minors*. Antwerpen: Maklu.



- VERMEULEN, G. (2002). Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In A. KLIP & H. VAN DER WILT (eds.), *Harmonization and harmonizing measures in criminal law* (pp. 65-76), Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- WAGNER, W. (2006). Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation. *Journal of European Public Policy* (8), 1230-1246.
- ZANDERS, P. (2006). The Future of Europol – A Practitioner’s North Star or A Politician’s Air Bubble? Unpublished presentation held during the High Level Conference on the Future of Europol, Vienna, on file with authors.